

**Commission pour la prévention
du crime et la justice pénale**

Quinzième session

Vienne, 24-28 avril 2006

Point 6 d) de l'ordre du jour provisoire*

**Coopération internationale dans la lutte contre la criminalité
transnationale: fraude, abus et falsification d'identité
à des fins criminelles et les infractions connexes****Étude sur la fraude, l'abus et la falsification d'identité à des
fins criminelles et les infractions connexes****Rapport du secrétaire général**

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1-5	2
II. Méthodologie et collecte des informations	6-16	3
III. Réponses des États Membres	17	6
IV. Conclusions: travaux futurs et délais dans lesquels l'étude devrait être réalisée	18-21	7

* E/CN.15/2006/1.



I. Introduction

1. Dans sa résolution 2004/26 du 21 juillet 2004, intitulée “Coopération internationale en matière de prévention, d’enquêtes, de poursuites et de sanctions concernant la fraude, l’abus et la falsification d’identité à des fins criminelles et les infractions connexes”, le Conseil économique et social a prié le Secrétaire général de convoquer, en se concertant avec les groupes régionaux et sous réserve de la disponibilité de ressources extrabudgétaires, un groupe intergouvernemental d’experts constitué sur la base de la composition régionale de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale, reflétant la diversité des systèmes juridiques et ouvert à tout État Membre désirant y participer en qualité d’observateur, pour qu’il réalise une étude sur la fraude et l’abus et la falsification d’identité à des fins criminelles, et notamment:

a) La nature et l’ampleur de la fraude et de l’abus et la falsification d’identité à des fins criminelles;

b) Les tendances nationales et transnationales en matière de fraude et d’abus et de falsification d’identité à des fins criminelles;

c) La relation entre la fraude, d’autres formes de criminalité économique, l’abus et la falsification d’identité à des fins criminelles et d’autres activités illicites, y compris la criminalité organisée, le blanchiment d’argent et le terrorisme;

d) La prévention et la répression de la fraude et de l’abus et de la falsification d’identité à des fins criminelles à l’aide du droit commercial et du droit pénal, de la justice pénale et d’autres moyens, et les possibilités d’harmoniser ces moyens;

e) Les problèmes particuliers que la fraude et l’abus et la falsification d’identité à des fins criminelles posent aux pays en développement et aux pays dont l’économie est en transition.

2. Dans la même résolution, le Conseil économique et social a prié le Secrétaire général de présenter un rapport intérimaire sur les travaux du groupe intergouvernemental d’experts et le plan de travail pour l’étude à la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale à sa quatorzième session et de présenter en temps utile un rapport de fond sur les conclusions de l’étude à la Commission à sa quinzième session ou, le cas échéant, à sa seizième session, pour examen.

3. Une réunion du groupe intergouvernemental d’experts à composition non limitée chargé de réaliser une étude sur la fraude et l’abus et la falsification d’identité à des fins criminelles s’est tenue à Vienne les 17 et 18 mars 2005, avec l’appui du Gouvernement canadien¹. Le rapport de cette réunion a été présenté à la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale à sa quatorzième session, conformément à la résolution 2004/26 du Conseil économique et social. Il s’agissait d’un rapport intérimaire qui résumait les délibérations de la réunion et les recommandations formulées par le groupe intergouvernemental d’experts au sujet de la nature, de la portée et de la méthodologie de l’étude ainsi que des informations qui devraient être demandées aux États Membres et aux autres entités pertinentes pour pouvoir la mener à bien.

4. L'une des questions examinées à la réunion du groupe d'experts était celle des délais dans lesquels l'étude devrait être réalisée. S'il a été estimé qu'il importait de ne négliger aucun effort pour qu'elle soit achevée à temps pour pouvoir être présentée à la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale à sa quinzième session, il a été noté que la date à laquelle l'étude pourrait être achevée dépendrait également dans une certaine mesure du temps qu'il faudrait pour rassembler les informations nécessaires. Cette approche était en outre conforme au mandat énoncé par le Conseil économique et social dans sa résolution 2004/26, dans laquelle le Conseil avait autorisé le Secrétaire général à présenter le rapport sur les conclusions de l'étude à la Commission "le cas échéant" à sa seizième session, pour examen. Étant entendu que des informations suffisantes et des données représentatives qui permettraient d'établir un rapport de fond sur les conclusions de l'étude n'avaient pas été reçues à la fin de janvier 2006 (voir par. 17 ci-dessous), et que des données plus complètes pourraient être rassemblées et une étude plus approfondie et plus valable réalisée en reportant d'un an la présentation du rapport de fond, le Secrétaire général a l'honneur de porter le présent rapport intérimaire de procédure à l'attention de la Commission.

5. Le présent rapport donne un aperçu des mesures prises par le Secrétariat conformément aux recommandations formulées à la réunion du groupe d'experts. Il présente aussi brièvement la méthodologie utilisée et les dispositifs mis en place pour rassembler les informations et la documentation nécessaires pour l'étude. Enfin, il contient des données qui mettent à jour la documentation envoyée au Secrétariat par les États Membres, ainsi que des informations sur le calendrier des travaux futurs visant à achever l'étude et à la présenter à la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale à sa seizième session, pour examen.

II. Méthodologie et collecte d'informations

6. S'agissant des questions de méthodologie et de procédure liées à l'élaboration de la présente étude, le groupe d'experts a noté qu'un groupe d'experts techniques bénévoles plus petit était nécessaire pour mener à bien le travail d'étude proprement dit, à savoir rassembler et analyser les données et établir un projet de rapport présentant les conclusions et résultats. Bien que plusieurs États Membres aient déjà proposé de fournir des experts pour participer et contribuer au travail, le groupe d'experts a invité les États Membres non représentés à la réunion à envisager de désigner des spécialistes à cette fin.

7. À sa réunion, le Groupe d'experts est convenu que l'étude devrait porter sur les informations et la documentation fournies par les experts mêmes, les données de source gouvernementale disponibles, y compris des documents utiles et appropriés sur les politiques, la législation, les recherches et autres sujets et, lorsqu'il y a lieu et lorsque cela sera possible, des informations de source commerciale, intergouvernementale ou non gouvernementale. Il est en outre convenu que le Secrétariat devrait élaborer un questionnaire et l'envoyer aux États Membres pour recueillir des informations sur la fraude et l'abus et la falsification d'identité à des fins criminelles. Le groupe d'experts est en outre convenu que le questionnaire prendrait la forme d'un formulaire composé de deux grandes parties, dont l'une traiterait de la fraude, l'autre de l'usurpation d'identité², en se fondant sur des indications générales figurant dans le document technique présenté par la délégation

canadienne et la résolution 2004/26 du Conseil économique et social, l'ordre du jour annoté de la réunion et les vues exprimées à la réunion.

8. Compte tenu de ce qui précède, le Secrétariat a entrepris d'établir un projet de questionnaire, en collaboration avec le groupe d'experts. À cet effet, une concertation préliminaire a également eu lieu avec des experts participant au onzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale, tenu à Bangkok du 18 au 25 avril 2005. Il convient de rappeler que les questions liées à la portée de l'étude et aux types de criminalité qui pourraient y être traités avaient été au cœur des délibérations du onzième Congrès, ayant été examinées à l'atelier sur les mesures de lutte contre la criminalité économique, notamment le blanchiment d'argent et à l'atelier sur les mesures de lutte contre la criminalité liée à l'informatique. Par ailleurs, dans la Déclaration de Bangkok: Synergies et réponses: Alliances stratégiques pour la prévention du crime et la justice pénale³, adoptée lors du débat de haut niveau du onzième Congrès, les États Membres ont été priés de renforcer les politiques, mesures et dispositifs d'action nationale et de coopération internationale pour prévenir la délinquance économique et financière, notamment le blanchiment d'argent et les infractions commises ou facilitées grâce aux technologies de l'information, et pour mener des enquêtes et engager des poursuites en la matière. La Déclaration de Bangkok soulignait en outre expressément l'importance cruciale qu'il y a à s'attaquer à la fraude documentaire et à l'usurpation d'identité afin d'enrayer la criminalité organisée et le terrorisme. Les États Membres se sont par ailleurs engagés à renforcer la coopération internationale, notamment par l'assistance technique, pour lutter contre les documents frauduleux et l'usurpation d'identité, en particulier l'utilisation frauduleuse de documents de voyage, en renforçant les mesures de sécurité, et encourager l'adoption d'une législation nationale pertinente⁴.

9. Un premier projet de questionnaire élaboré pour l'étude a été présenté dans un document de séance⁵ à la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale à sa quatorzième session pour examen et révision. Avant d'être diffusé, ledit questionnaire a été mis à jour pour tenir compte, dans la mesure du possible, des commentaires et observations reçus des États Membres.

10. Joint à une note verbale datée du 15 septembre 2005, le questionnaire modifié et mis au point a été envoyé aux États Membres pour rassembler les informations nécessaires à l'élaboration de l'étude. Les États Membres ont été priés de répondre au questionnaire de la façon la plus complète possible et de le renvoyer dans les meilleurs délais, au plus tard le 10 janvier 2006. Le questionnaire a également été envoyé aux experts ayant participé à la réunion du groupe d'experts, pour examen, afin qu'ils communiquent au groupe des données, observations ou conclusions sur les domaines spécifiques traités dans l'étude.

11. Conformément à la résolution 2004/26 du Conseil économique et social, le Secrétariat a maintenu des contacts directs avec la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI). Ces contacts ont été jugés nécessaires puisque la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale avait tenu compte des travaux antérieurs des organes subsidiaires de la CNUDCI lorsqu'elle examinait le problème de la fraude à sa treizième session en 2004 et envisageait de recommander au Conseil économique et social d'adopter une résolution. La Commission avait par ailleurs envisagé le problème sous l'angle du droit pénal et du droit public et dans un contexte plus large englobant non seulement

la fraude commerciale, mais aussi d'autres types de fraude. Dans ce contexte, un représentant du secrétariat de la CNUDCI avait assisté à la réunion du groupe d'experts et avait donné un aperçu des récents travaux de la CNUDCI dans le domaine de la fraude commerciale, soulignant la nécessité d'intégrer des éléments du droit commercial privé et du droit pénal public dans l'étude et appelant l'attention sur les informations pertinentes déjà recueillies par le secrétariat de la CNUDCI auprès de sources commerciales privées et autres, qui pourraient être utilisées dans l'étude.

12. Par ailleurs, faisant suite à la recommandation pertinente formulée à la réunion du groupe d'experts, une action conjointe a été engagée avec le secrétariat de la CNUDCI pour rassembler des informations auprès de sources commerciales et autres du secteur privé. Dans cette optique, une lettre commune, à laquelle était joint le questionnaire susmentionné, a été envoyée en octobre 2005 à des entités du secteur privé pour recueillir des informations sur les thèmes entrant dans le champ de l'étude. Cette lettre soulignait l'importance capitale de ces informations pour dégager une vue d'ensemble complète des problèmes à examiner dans l'étude, et leur utilité pour faire en sorte que tant la documentation servant de base à l'étude, que les conclusions et recommandations qui en résulteraient soient objectives et équilibrées. Il a en outre été indiqué que comme le questionnaire était conçu pour obtenir des informations sur les aspects à la fois commerciaux et criminels, on ne comptait pas que les entreprises du secteur privé répondent à toutes les questions et on les a donc encouragées à donner des réponses partielles axées essentiellement sur les aspects commerciaux. Pour finir, il a été précisé que les données reçues du secteur privé resteraient confidentielles et ne seraient publiées que sous le couvert de l'anonymat.

13. Le rapporteur scientifique de la réunion du Groupe d'experts a eu l'occasion de présenter cette activité commune et l'objectif visé à la réunion du groupe d'experts sur la fraude commerciale qui, organisée par le secrétariat de la CNUDCI, s'est tenue du 12 au 14 octobre 2005 à Vienne. Il a en outre souligné que, dans la note verbale envoyée aux États Membres afin de rassembler les informations nécessaires pour l'étude, les autorités nationales étaient également invitées à transmettre le questionnaire à des entreprises privées domiciliées dans le pays et solliciter auprès d'elles des renseignements pertinents.

14. D'autres informations sur les thèmes abordés par l'étude, en particulier sur les aspects liés à l'usurpation d'identité, devraient être fournies par les États Membres dans le cadre du mécanisme de communication des informations établi par la Conférence des Parties à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée. La Conférence a tenu sa deuxième session à Vienne du 10 au 21 octobre 2005. Elle a notamment adopté la décision 2/3 intitulée "Application du Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée" et la décision 2/4 intitulée "Application du Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée"⁶. Dans ces décisions, la Conférence des Parties a prié le Secrétariat de recueillir auprès des États parties au Protocole et des signataires, dans le cadre du programme de travail qu'elle avait approuvé, des informations portant notamment sur les questions concernant la sécurité et le contrôle des documents de voyage ou

d'identité (article 12 des deux Protocoles), ainsi que la légitimité et la validité des documents (article 13 des deux Protocoles). Des questionnaires ont ainsi été établis par le Secrétariat, conformément aux indications données par la Conférence des Parties, pour recueillir également des informations sur les questions susmentionnées. Les réponses qui seront reçues, examinées et analysées par le Secrétariat en vue de la troisième session de la Conférence des Parties, prévue pour octobre 2006, devraient être une source supplémentaire d'informations pour la partie de l'étude consacrée à l'abus et la falsification d'identité (usurpation d'identité) à des fins criminelles.

15. Le Secrétariat utilisera aussi les travaux et les discussions du deuxième Sommet mondial des magistrats et chefs de parquet et des ministres de la justice, tenu à Doha du 14 au 16 novembre 2005. Ce sommet a été organisé par le Qatar et une assistance a été fournie par le Secrétariat pour le préparer et lui fournir les services fonctionnels nécessaires, conformément à la résolution 2004/30 du Conseil économique et social du 21 juillet 2004. Les recommandations approuvées par le Sommet à l'issue de débats approfondis et de l'échange de vues constructif au sein de son premier atelier sur les besoins des services du parquet face aux nouvelles formes de criminalité sophistiquées, notamment la cybercriminalité et la criminalité financière⁷, devraient offrir une base solide pour l'élaboration des conclusions et des recommandations de l'étude.

16. Par ailleurs, le Secrétariat est en relation avec l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) pour étudier la possibilité d'intensifier la coopération et l'échange d'informations, en particulier sur les questions liées aux documents de voyage, comme l'a recommandé le groupe d'experts. À cet égard, il convient de noter que l'OACI a transmis au Secrétariat des éléments d'orientation préparés sous les auspices du Groupe Lyon/Rome du Groupe des huit concernant des normes minimales de sécurité relatives au traitement et à la délivrance de passeports lisibles ou non lisibles à la machine, ainsi que les principes directeurs pour lutter contre la fraude externe des passeports et autres documents de voyage/d'identité. Ces documents seront également pris en considération aux fins de l'étude, particulièrement en ce qui concerne les meilleures pratiques et les mesures visant à prévenir l'usurpation d'identité.

III. Réponses des États Membres

17. Au 30 janvier 2006, le Secrétariat avait reçu des réponses au questionnaire sur la fraude et l'usurpation d'identité des 13 États Membres suivants: Afrique du Sud, Bélarus, Espagne, Fédération de Russie, Finlande, Maroc, Norvège, Roumanie, Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord, Slovaquie, Slovénie, Suède et Turquie. Beaucoup de ces États ont également fourni le texte de leurs lois pertinentes. Plusieurs autres États Membres ont indiqué qu'ils menaient des consultations et rassemblaient des informations complémentaires avant de présenter leurs réponses au questionnaire. Ces données ne constituent pas une base suffisante et représentative sur laquelle l'étude sur la fraude et l'usurpation d'identité pourrait se fonder exclusivement. Elles n'en constituent pas moins un premier ensemble de renseignements fournis par les pays, qui devraient être compilés par le Secrétariat et transmis aux experts participant au projet d'étude, avec la documentation

complémentaire qui devrait être reçue en temps voulu d'autres États Membres et des entités du secteur privé.

IV. Conclusions: travaux futurs et délais dans lesquels l'étude devrait être réalisée

18. Le Secrétariat continuera à servir de centre de coordination pour la présentation des réponses au questionnaire et de toute autre documentation jugée nécessaire et utile pour l'élaboration de l'étude. Dans cette perspective, il a envoyé un rappel aux États Membres et aux experts participant au projet d'étude (dans une circulaire et par courrier électronique, respectivement) leur demandant des informations et contributions qui pourraient être utilisées pour l'étude. Le Secrétaire général saisit cette occasion pour demander instamment aux États Membres qui ne l'ont pas encore fait de remplir le questionnaire et de présenter leurs réponses afin de faire en sorte que la documentation disponible soit complète et détaillée et permette de dresser un vaste tableau des problèmes abordés dans l'étude.

19. S'agissant des travaux futurs et des délais dans lesquels l'étude devrait être réalisée, la rédaction de la partie principale du rapport pourrait débuter dès que le Secrétariat aura reçu et transmis aux experts d'autres réponses au questionnaire, ainsi que d'autres documents présentant de l'intérêt pour l'étude. La rédaction pourrait ainsi commencer en temps opportun et le premier projet de rapport présentant les conclusions de l'étude pourrait être diffusé en septembre ou en octobre 2006. Une réunion finale du groupe intergouvernemental d'experts pourrait alors être convoquée, sous réserve de la disponibilité de ressources extrabudgétaires, pour examiner le projet de rapport, analyser et résoudre toutes questions encore en suspens au sein du groupe d'experts et formuler les recommandations ou autres conclusions issues de cet exercice.

20. Il convient de noter que, dans sa résolution 2004/26, le Conseil économique et social a prié le Secrétaire général de diffuser, par anticipation, le rapport sur les travaux du groupe intergouvernemental d'experts et les conclusions de l'étude, y compris les pratiques, principes directeurs et autres éléments utiles, à tous les États Membres, dans toutes les langues officielles, afin de solliciter l'opinion des États Membres sur les conclusions de l'étude et de tenir compte de toute opinion ou préoccupation exprimée dans le rapport final présenté à la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale. À cet égard, il est souligné que le strict respect du calendrier proposé et par la suite, l'établissement et la diffusion rapides du rapport final sont extrêmement importants si l'on veut présenter le rapport à la Commission pour examen et suite à donner. Il est en outre rappelé que les questions se rapportant à l'étude constituent des nouveaux thèmes pour de nombreux États Membres, qui auront besoin de davantage de temps pour examiner les paramètres pertinents de l'étude que pour traiter d'autres questions plus anciennes dont est saisie la Commission.

21. Le rapport de fond final rendra compte de l'ensemble des travaux menés à bien par le groupe d'experts. Comme déjà indiqué à la Commission à sa quatorzième session, dès qu'elle sera achevée, l'étude pourrait offrir à la Commission la possibilité d'engager un débat de fond plus approfondi, être utilisée comme ressource par les services de détection et de répression et les organes directeurs des

États Membres au niveau national et servir de base et d’amorce pour des travaux de recherche ou d’analyse complémentaires. Par ailleurs, dans sa résolution 2004/26, le Conseil économique et social a prié le Groupe d’experts d’utiliser les renseignements dégagés de l’étude afin d’élaborer des pratiques, principes directeurs et autres éléments utiles pour la prévention, les enquêtes et les poursuites concernant la fraude et l’abus et la falsification d’identité à des fins criminelles. Le rapport final devait répondre à cette exigence.

Notes

¹ Voir E/CN.15/2005/11.

² Il a été décidé, à la réunion du Groupe d’experts, que pour des raisons de commodité, l’expression “usurpation d’identité” serait utilisée pour désigner le problème décrit dans la résolution 2004/26 du Conseil comme “l’abus et la falsification d’identité à des fins criminelles”, étant entendu que l’emploi de cette expression serait sans préjudice de la poursuite des discussions sur les activités en question et les problèmes qu’elle pose, la corrélation entre ces activités et d’autres délits et les questions connexes. L’emploi de cette expression serait sans préjudice aussi de la sélection d’une description ou d’un qualificatif approprié une fois l’étude achevée.

³ A/CONF.203/18, chap. I, résolution 1.

⁴ Ibid., par. 26 et 27.

⁵ E/CN.15/CRP.5.

⁶ Voir CTOP/COP/2005/8, chap. I.

⁷ Voir E/CN.15/2006/17.